



POR UNA LEY DE AGUAS CON IGUALDAD DE GÉNERO

Red de Género y Medio Ambiente¹
Septiembre, 2020

La importancia de una Ley General de Aguas basada en el derecho humano al agua y el saneamiento con igualdad de género.

Los marcos jurídicos expresan contratos sociales que se traducen en leyes y normas que corresponde al Estado y sus instituciones hacer cumplir y, en el caso del agua, administrar como un bien de la nación. La Ley de Aguas Nacionales que rige a nuestro país data de 1992. A veintiocho años de su vigencia es necesario –acaso urgente– transitar a un nuevo marco normativo que atiendan los graves problemas hídricos que enfrenta el país. Esto se sustenta en razones jurídicas, políticas, sociales y ambientales.

En primer lugar, la reforma del Artículo 4º Constitucional reconoció el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento en 2012 y ordenó la redacción de una Ley General de Aguas, justamente para avanzar en el cumplimiento progresivo –de una manera clara y sostenida– del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento. Esta disposición no ha sido cumplida, con un retraso de 8 años, a pesar de que su mandato es claro desde un punto de vista jurídico, político y social.

La abrogación de la Ley de Aguas Nacionales de 1992 y la promulgación de una Ley General de Aguas es imperativa. Seguir retardando su discusión y aprobación final del poder legislativo es una argucia inaceptable para mantener un orden jurídico de corte neoliberal, que no sólo beneficia a una élite, sino que ha mostrado su inoperancia y ha conducido al país a una situación de crisis hídrica que tiene que ser atendida de manera integral por toda la sociedad.

Desde una perspectiva política, la conflictividad por las formas actuales en que se gestiona el agua es creciente y no puede ser ignorada ni en sus causas ni en sus consecuencias. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales reporta que, de los 560 conflictos ambientales, 86 están directamente relacionados con aspectos hidrológicos; de manera indirecta, muchos otros conflictos socioambientales tienen también un vínculo con el agua: la megaminería, el uso de sustancias tóxicas en la agricultura, el *fracking*, la extracción convencional de hidrocarburos, entre muchos otros. Esta conflictividad creciente y cada vez

¹ La Red de Género y Medio Ambiente fue fundada en 1995 por un colectivo de organizaciones, académicas y activistas interesadas en promover la igualdad de género y la sustentabilidad ambiental. El tema del agua ha sido uno de sus ejes principales. En 2006 se publicó “La agenda azul de las mujeres”, resultado de un proceso participativo en siete foros regionales que tuvieron un seguimiento en diversos estados del país. De entonces a la fecha, se han realizado un cúmulo importante de proyectos comunitarios, investigaciones, metodologías, incidencia y acción política sobre la gestión del agua con igualdad de género.



más crispada tiene múltiples causas, sin lugar a duda, la asignación de los recursos hídricos es toral; incide también la contaminación, la extracción ilegal del agua superficial y subterránea; el tipo y magnitud de la infraestructura de almacenamiento y distribución; la primacía de los usos del líquido otorgado por concesiones que favorecen a grupos económicos poderosos. En estos y otros factores, la dimensión ambiental tiene una importancia primordial. Hay que agregar los problemas globales como el cambio climático y sus impactos, que amerita visiones más integrales y, con ello, disposiciones que correspondan a la complejidad de los problemas actuales.

Desde un punto de vista social, las desigualdades determinan la vida y el bienestar de las personas, los grupos sociales, las regiones, las cuencas y los territorios. Esto ha sido planteado reiteradamente por organizaciones y movimientos de mujeres, indígenas, rurales y urbanos, ambientales sin que se haya prestado atención a sus visiones y propuestas. Es ahora, cuando crisis tan graves como la pandemia de COVID-19, muestran de manera incontrovertible que los problemas de disponibilidad, calidad y accesibilidad al agua están mediados por las asimetrías sociales y no sólo -ni principalmente- por razones “naturales”. No es ocioso repetir que la distribución natural del agua no se correlaciona con su uso en actividades económicas y el bienestar de las personas: los estados con mayor disponibilidad natural son los más pobres, marginados y excluidos y con bajas cifras de acceso al agua para todos los usos y al saneamiento. Esta realidad, por demás evidente, desplaza las lógicas tecnocráticas, economicistas y supuestamente neutrales, que deben modificarse hacia visiones realmente integrales sobre este bien común. No hace falta declararse explícitamente a favor de la privatización del agua si esto ocurre de facto; resulta inaceptable descalificar a grupos sociales amplios por su falta de conocimientos “técnicos”, para dejar intocado un modelo de gestión del agua y un marco jurídico que lo permite. Los esquemas de gestión del agua han generado un estrés hídrico para muchas personas y una abundancia del agua para los negocios y ganancias de muy pocas.

México hoy cuenta con información que documenta cómo el acceso, el uso y el control de los recursos hídricos responden a relaciones de poder resultantes de múltiples desigualdades sociales, y la de género es una muy importante. Algunos datos oficiales así lo revelan, la cobertura universal de agua potable y de saneamiento, por ejemplo, no se ha alcanzado, en 2018, tan sólo el 57% de la población tenía acceso al servicio diario de suministro de agua y saneamiento en la vivienda², si a la regularidad en la disponibilidad del agua se agrega la calidad o accesibilidad, con seguridad la cobertura será menor al 50%. El Módulo de Hogares y Medio Ambiente, 2017, documenta brechas notables en la disponibilidad y acarreo de agua según tamaño de la localidad y la distribución de esta tarea por sexo muestra que, en promedio, las mujeres destinan casi el doble de horas que los hombres en esta actividad. Estas asimetrías de género se expresan en múltiples ámbitos y

² Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2020, Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024) PROMARNAT.



usos: participación en las decisiones desde los comités comunitarios hasta los consejos de cuenca y las instituciones públicas; en el acceso a derechos del agua ligados a las formas de propiedad y tenencia de la tierra que sólo incluyen 20% de participación femenina; la mujeres están subrepresentadas en las gestiones ante instituciones y programas públicos y su reconocimiento como usuarias del agua y su contribución a la conservación de arroyos, ríos y lagos es casi inexistente.

Ignorar las asimetrías de poder y los obstáculos para el ejercicio del derecho al agua y el saneamiento resulta en situaciones de grave injusticia social. Una nueva ley orientada al ejercicio del derecho humano al agua y al saneamiento debería retomar diversos principios desde el enfoque de igualdad de género.

Una vez que hemos conocido las diversas iniciativas que serán discutidas en los próximos meses, nos pronunciamos porque se retomen los siguientes lineamientos más allá de lo declarativo. Todos ellos -muchos presentes en las diversas iniciativas- deben tener la suficiente fuerza jurídica para hacerlos operativos y dar pautas claras para su instrumentación a todo lo largo y ancho de nuestro territorio.

I. Derecho Humano al Agua y al Saneamiento

Un eje rector de la Ley General de Aguas es el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento. Ello significa poner en el centro las necesidades de las personas, en especial a los más de 9 millones que no cuentan con el servicio de agua entubada y a los casi 13 millones que no tienen acceso a drenaje. La Ley General de Aguas debe expresar con claridad que el derecho humano al agua es precondition para el ejercicio de otros derechos como la salud, la alimentación, un medio ambiente sano, la vivienda digna, la educación, entre otros. Si bien el derecho al agua y el saneamiento están estrechamente asociados, las directrices para su ejercicio son distintas por lo que deben establecerse claramente a lo largo del texto de la Ley de manera explícita.

Las bases conceptuales de ambos derechos están claramente definidas en la Observación General No. 15 y en la Resolución de las Naciones Unidas de 2010³. Esta última declaró el acceso seguro a un agua potable salubre y al saneamiento como derechos humanos indisolubles. Ambos derechos deben cumplir los atributos de accesibilidad, disponibilidad, calidad, asequibilidad, acceso a la información y sin ningún tipo de discriminación. Con relación al saneamiento, se promueve la existencia de una cantidad suficiente de instalaciones para asegurar la satisfacción de las necesidades de las personas, garantizar

³ Naciones Unidas (2002), Observación General No. 15, 2002, El derecho al agua, Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Noviembre de 2002. Naciones Unidas, 2010, Resolución A/RES/64/292, Asamblea General de las Naciones Unidas. Julio de 2010.



la recolección, el transporte, el tratamiento y la eliminación (o reutilización) de excrementos humanos y la correspondiente promoción de la higiene.

La atención expresa a las necesidades y seguridad de niñas y mujeres, su participación en los procesos de adopción de decisiones, el alivio de la carga desproporcionada que recae en las mujeres para la obtención de agua y los servicios de saneamiento están señaladas en los instrumentos internacionales mencionados. Hay que tener claro que la igualdad de género no se agota en el ámbito doméstico, sino que se extiende a todos los usos del agua. Por ejemplo, la Observación General 12⁴ establece que deben maximizarse los esfuerzos por asegurar que las personas desfavorecidas y marginadas que trabajan en el sector agrícola, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación.

II. Justicia hídrica

El concepto de justicia hídrica considera el agua como un bien de interés público y corresponde al Estado su manejo y su protección; eso incluye el uso del suelo y la función ecológica asociada al ciclo natural del agua. Desde la justicia hídrica se reconocen las dimensiones materiales y económicas; las culturales; las tradiciones y costumbres que median las relaciones de las personas con el agua y los ecosistemas. La justicia hídrica implica normas claras y explícitas para evitar todo tipo de discriminación por motivos de género, etnia, clase social, entre otros, esto es, garantizar el disfrute igualitario del derecho humano al agua y al saneamiento.

4

Los conflictos en torno al agua, su contaminación y las omisiones de su saneamiento deben seguir el debido proceso y el acceso efectivo e igualitario a procedimientos judiciales y administrativos para la remediación y compensación de daños. El acceso a la justicia hídrica debe considerar mecanismos culturalmente apropiados para personas indígenas de ambos sexos, personas que no saben leer y escribir, con alguna discapacidad. Es indispensable contar con mecanismos de impartición de justicia hídrica en los que el Estado no sea juez y parte, esto es, la creación de una defensoría del agua que cumpla con los requisitos de autonomía y que cuente con las capacidades y conocimientos suficientes sobre el marco normativo internacional, nacional, estatal y municipal.

III. Sustentabilidad

La gestión del agua, desde sus fuentes hasta su disposición final, debe contribuir a estructurar una sociedad más sustentable e impedir el agotamiento y derroche de los bienes naturales de la nación. Para ello, se debe recurrir a todas las herramientas y mecanismos

⁴ Naciones Unidas, 1999. Observación General No. 12, El derecho a una alimentación adecuada, Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>



accesibles para adoptar las decisiones, diseñar las políticas, desarrollar el conocimiento y las tecnologías de tal modo que este preciado bien esté disponible para las necesidades de las generaciones actuales y también para quienes vivirán en el futuro.

Una ley basada en el principio de sustentabilidad parte de entender la interrelación entre los aspectos ambientales, económicos y sociales, y de asumir que deben dejarse atrás las visiones productivistas y los modelos de consumo superfluo y dispendioso, que hoy rigen la gestión del agua. Se debe garantizar que este bien natural sea aprovechado en primer lugar en actividades vitales y no como mercancía al servicio de la acumulación capitalista. Para ello es imprescindible vigilar que la capacidad de regeneración de los ecosistemas y de los ciclos hidrológicos se mantenga, así como no poner en riesgo las posibilidades de existencia de otros seres vivos, afectando las condiciones de su hábitat. Todo esto implica la protección efectiva de extracciones abusivas del agua y de su degradación por contaminantes, tendencias que hasta hoy han afectado de forma aguda a las mujeres en el desarrollo de sus actividades, con repercusiones en su salud y han sido una limitante para su desarrollo personal y el ejercicio de sus derechos.

De acuerdo con especialistas en la materia⁵, la sustentabilidad ecosistémica se evidencia en su capacidad de autorregulación y de transformación sin perder su funcionalidad y la producción de bienes y servicios, de los cuales dependemos los seres humanos. Para evaluar la sustentabilidad de un sistema se propone analizar un conjunto de atributos o propiedades sistémicas como son la productividad, la resiliencia, la confiabilidad, la estabilidad, la autogestión, la equidad y la adaptabilidad. Con base en ello, la Ley debe dar pie a la formulación de un sistema de indicadores que permitan monitorear cómo se retroalimentan los atributos de los sistemas de manejo del agua con avance en la igualdad de género. Se deberá consignar la distribución equilibrada de costos y beneficios del aprovechamiento del agua entre diferentes usos y su correspondencia por género, garantizando que los subsidios no sean regresivos, sino con una visión compensatoria para la reducción de las desigualdades sociales y de género.

IV. Igualdad de género sustantiva

La igualdad sustantiva enfatiza la necesidad de trascender un enfoque jurídico o programático puramente formal que resulta insuficiente para lograr la igualdad de facto. Cuando los derechos se aplican y practican en la realidad, los cambios van más allá de las palabras y acuerdos escritos con resultados que pueden observarse en el territorio. Se busca que la igualdad entre mujeres y hombres deje de ser un concepto abstracto, o un simple recurso en la retórica discursiva, para convertirse en una expresión real para que las

⁵ Astier M, Masera O y Galván-Miyoshi Y. (Coords.), 2008. Evaluación de la sustentabilidad. Un enfoque dinámico y multidimensional. SEAE / CIGA / ECOSUR / CIEco / UNAM / GIRA / Mundiprensa / Fundación Instituto de Agricultura Ecológica y Sustentable, España: 200 pp.



mujeres y otros grupos en situaciones de desventaja accedan, usen, controlen y disfruten de los beneficios asociados al agua y al saneamiento.

De este modo, la igualdad sustantiva no se agota en la obligación del Estado en sentar las bases legales para que exista igualdad entre mujeres y hombres, sino que es preciso que se remuevan los obstáculos para que la igualdad se alcance en los hechos. Es importante reconocer la estrecha relación entre no discriminación e igualdad y establecer con claridad que igualdad no busca hacer iguales a mujeres y hombres, sino garantizar la igualdad de trato, de oportunidades y de resultados⁶. En el caso del agua, la transversalidad de género asegura que la planificación de las políticas públicas tome en cuenta las desigualdades existentes para instrumentar acciones afirmativas y redistributivas que remuevan los obstáculos para que las mujeres, en condiciones de igualdad con los hombres, accedan, usen, controlen, se beneficien y decidan sobre la gestión de los recursos hídricos y el saneamiento. Esto es en todos los campos (agrícola, pesquero, industrial, comercial, doméstico, ambiental) y a todos los niveles. Como se observa, el principio de igualdad sustantiva está estrechamente ligado a la justicia hídrica.

V. Interculturalidad y derechos de pueblos indígenas y afroamericanos

México es un país con diversas culturas que conviven entre sí. La riqueza cultural de 68 pueblos indígenas y afroamericanos y sus cosmovisiones coinciden en respetar y conservar los bienes naturales. La Ley General de Aguas debe retomar lo establecido en el Artículo 1º Constitucional en materia de tratados internacionales y establecer directrices claras para hacer efectivo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales y la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos indígenas. En ellos se enfatiza la necesidad de respetar los sistemas normativos relacionados con el agua y el derecho que tienen los pueblos a decidir sobre su territorio, incluida el agua. A su vez, el Artículo 2º de la Constitución resalta cinco aspectos importantes⁷: el carácter pluricultural de la nación, el reconocimiento de la existencia y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, la igualdad entre mujeres y hombres indígenas y la participación de estas poblaciones en la toma de decisiones. El reconocimiento de la desigualdad en la distribución espacial y social del agua se identifica con perfiles socioeconómicos bajos, población indígena, rural y urbana de barrios marginados, y en todos ellos las mujeres en situación de desventaja y discriminación. Los problemas hídricos implican cargas desproporcionadas del trabajo doméstico y del cuidado de la salud derivadas de enfermedades hídricas.

⁶ Referido en "Recomendación General N° 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal": Comité de la CEDAW, ONU. 2004

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. "Artículo 2 de la Constitución de los Estados Unidos"
http://www.nacionmulticultural.unam.mx/edespig/diagnostico_y_perspectivas/leyes_declaraciones/9%20PROMOCION%20JUSTICIA/ARTICULO%202%20DE%20LA%20CONST.pdf



La Ley General de Aguas debe garantizar el derecho a la consulta libre, previa e informada ante cualquier proyecto o iniciativa que ponga en riesgo el acceso al agua y al saneamiento, estableciendo mecanismos que garanticen la participación equilibrada de mujeres, jóvenes y personas adultas mayores de ambos sexos.

V. Agua como bien común

Consignar el agua como bien común en la Ley General del Agua significa la adopción de un principio que reconoce el derecho de cualquier persona a este elemento de la naturaleza por el solo hecho de ser parte de la familia humana⁸. Es preciso, además, explicitar que es también común de todas las especies vivas. El agua como bien común y de interés público pone un alto y previene los intentos de privatización de facto o por la vía de concesiones por extensos períodos y en forma sucesiva, lo que compromete su acceso, uso y control para las generaciones presentes y futuras. El agua, junto con el aire, los bosques, los océanos tienen la cualidad de haber estado ahí siempre, y es preciso reconocer que han sido justamente las mujeres y los hombres de las poblaciones indígenas, rurales y periurbanas quienes han custodiado este bien común y lo han conservado mucho mejor que aquellos intereses privados que intentan convertir el agua en una mercancía más.

Corresponde al Estado impedir que particulares, grupos, empresas y otros actores menoscaben el acceso al agua en condiciones de igualdad y/o contaminen las fuentes naturales, los pozos y los sistemas de distribución de agua. Esto es dar un sentido claro e instrumental del agua como un bien común, de la nación y de interés social y público.

7

VI. Control comunitario del territorio y el agua

El agua y el territorio son una unidad indisoluble que debe ser comprendida integralmente. No es casual que, en la conflictividad socioambiental por las decisiones en torno al territorio, el agua sea un elemento crucial. Las comunidades indígenas, rurales y de zonas marginadas son quienes han tenido que suplir la falta de acceso al agua para uso humano y para la reproducción de la vida mediante sistemas comunitarios desde hace muchos años. La gestión comunitaria del agua y del saneamiento es una realidad, pero no así el reconocimiento legal de los sistemas comunitarios. Esto limita las capacidades de las comunidades para acceder a recursos públicos y va en demérito del reconocimiento de la contribución del trabajo no remunerado que mayoritariamente realizan las mujeres en la gestión del agua y el saneamiento.

⁸ Con base en Barlow, M., (2009). El agua, nuestro bien común, versión en español, Fundación Heinrich Böll Stiftung.



El reconocimiento legal de los sistemas comunitarios del agua contribuirá a su democratización a través del nombramiento de sus integrantes y representantes por el conjunto de las personas que integran las comunidades, ampliará la participación y toma de decisiones de las mujeres y de las y los jóvenes y pondrá un alto a abusos de cacicazgos locales, promoviendo una mayor transparencia y rendición de cuentas. A la vez, dotará a estas comunidades de capacidad para hacer frente al despojo de las grandes empresas extractivas que se apoderan de las fuentes de agua e incumplen la legislación para su uso y disposición final.

VII. Participación ciudadana incluyente

La participación ciudadana es un principio básico de la democracia que no se restringe a la aplicación de un mecanismo aislado, sino es un proceso continuo y permanente que se despliega a lo largo del tiempo y del espacio en todos los ámbitos y diferentes niveles del ciclo y la gestión del agua. No se refiere sólo ni principalmente a una eficacia en la administración del agua sino a la realización de un ideal democrático⁹. La participación es un mandato gubernamental ya que el derecho humano al agua y al saneamiento establecido constitucionalmente asegura el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, todos fundamentales para una participación que avance hacia la igualdad sustantiva en la materia.

Bajo el principio de participación, la Ley General de Aguas debe mandar que las instituciones públicas a generar mecanismos y canales que aseguren la participación de la ciudadanía y las comunidades, con pleno acceso a los procesos de toma de decisión y el fortalecimiento de capacidades de grupos tradicionalmente excluidos, a fin de reducir las brechas de desigualdad. Para ello, el principio de participación debe venir asociado con el de inclusión, de lo contrario, se favorecerá a los actores tradicionales que ya detentan el poder, excluyendo a las mujeres, poblaciones indígenas, afroamericanas y otros colectivos que se encuentran en situación de desventaja sociocultural y económica. El Estado debe garantizar mecanismos de evaluación de políticas y programas que se correlacionen con los objetivos, acciones e indicadores específicos para una participación ciudadanizada, efectiva y orientada hacia el combate de las desigualdades en sus múltiples expresiones.

Las organizaciones firmantes, comprometidas con la promoción de la igualdad de género, la defensa de la tierra, el territorio y los bienes naturales nos pronunciamos porque los principios orientadores de la Ley General de Aguas próxima a promulgarse aseguren la igualdad sustantiva y el ejercicio del derecho humano al agua y al saneamiento, en un marco de sustentabilidad y justicia hídrica.

⁹ Tomado de: Mesa de Articulación, A.C., 2014. Marcos jurídicos de la participación ciudadana y las organizaciones no gubernamentales en México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.



Red de Género y Medio Ambiente
Grupo Territorio, Género y Extractivismo
Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua
Coordinación Interregional Feminista Rural – Comaletzin
Asociadas por lo Justo – JASS
Red Género, Sociedad y Ambiente
Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales
Alianza Mexicana contra el Fracking
Grupo Regional de Género y Extractivas